IX kadencja

SEJM RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (nr 165)**

z dnia 20 lipca 2022 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (nr 165)

20 lipca 2022 r.

Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, obradująca pod przewodnictwem posła **Tomasza Ławniczaka (PiS)**, przewodniczącego Komisji, zrealizowała następujący porządek dzienny:

– ocena funkcjonowania powiatów od czasu ich utworzenia w trakcie reformy administracyjnej w 1998 r.

W posiedzeniu udział wzięli: **Grzegorz Ziomek** dyrektor Departamentu Administracji Publicznej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, **Grzegorz Kubalski** zastępca dyrektora Biura Związku Powiatów Polskich, **Leszek Świętalski** dyrektor Biura Związku Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej oraz **Marek Wójcik** pełnomocnik zarządu -ekspert ds. legislacyjnych w Związku Miast Polskich.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Kamil Basicki, Sławomir Jakubczak** i **Agnieszka Jasińska** – z sekretariatu Komisji w Biurze Komisji Sejmowych.

Przewodniczący poseł Tomasz Ławniczak (PiS):

Otwieram 165. posiedzenie Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej. Witam panie i panów posłów, witam także zaproszonych gości. W szczególności witam przedstawiciela Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, dyrektora Departamentu Administracji Publicznej, pana Grzegorza Ziomka. Witam, panie dyrektorze. Witam także zastępcę dyrektora Biura Powiatów Polskich pana Grzegorza Kubalskiego, pod którego redakcją opracowano pozycję, którą dopiero co otrzymaliśmy, przynajmniej większość z nas. Witam także pana Leszka Świętalskiego, dyrektora Biura Związku Gmin Wiejskich. Witam także przedstawiciela Związku Miast Polskich pana Marka Wójcika.

Szanowni państwo, na podstawie listy stwierdzam kworum.

Porządek dzienny obejmuje ocenę funkcjonowania powiatów od czasu ich utworzenia w trakcie reformy administracyjnej w 1998 r. po moment obecny.

Członkowie Komisji otrzymali krótką informację z MSWiA przesłaną przez pana ministra Pawła Szefernakera oraz „Stanowisko XXVIII Zgromadzenia Ogólnego Związku Powiatów Polskich w sprawie kluczowej roli powiatów w ustroju terytorialnym państwa", które zostało przyjęte 8 czerwca w Mikołajkach.

Szanowni państwo, proszę przedstawiciela Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji pana dyrektora Grzegorza Ziomka o przedstawienie informacji.

Dyrektor Departamentu Administracji Publicznej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji Grzegorz Ziomek:

Panowie przewodniczący, Wysoka Komisjo, bardzo dziękuję za zaproszenie na dzisiejsze posiedzenie poświęcone ocenie funkcjonowania powiatów. Tak jak pan przewodniczący wspomniał, informację, dosyć krótką, enigmatyczną, przedstawił pan minister Szefernaker. Nie będę jej odczytywał, bo wydaje się, że państwo ją otrzymali, nie ma tutaj potrzeby powtarzać wszystkich informacji, które są w niej zawarte. Chciałbym tylko przytoczyć kilka informacji kluczowych z punktu widzenia dzisiejszej sytuacji powiatów. Informacje kluczowe są na ostatniej stronie i związane są z kwestią dochodów powiatów.

Proszę państwa, w strukturze dochodów bieżących powiatów największy udział stanowiły: subwencja ogólna – 44,8%, dochody uzyskiwane z tytułu udziału w podatku

dochodowym od osób fizycznych – 20,8%, oraz dotacje na zadania bieżące – 18,4%. To jest na podstawie materiałów z Ministerstwa Finansów…

Głos z sali:

Można prosić o powtórzenie?

Dyrektor Departamentu Administracji Publicznej i Administracji MSWiA Grzegorz Ziomek:

Dotacje na zadania bieżące – 18,4%, subwencja ogólna – 44,8%, dochody uzyskiwane z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych – 20,8%. To jest na podstawie materiału ministra finansów – wynik bieżący w jednostkach samorządu terytorialnego w latach 2018-2020. Proszę państwa, jest też taka informacja, że za ubiegły rok nadwyżka budżetowa operacyjna wynosiła 3,7 mld zł, jeżeli chodzi o powiaty.

Chciałbym wyjaśnić, dlaczego ta informacja, którą przekazaliśmy jest dosyć enigmatyczna. Otóż informacja, która pozwalałaby na daleko idące wnioski, wymagałaby znacznie większego nakładu pracy – nakładu pracy, który powinien być włożony nie tylko przez administrację, nie tylko z pozycji statystycznych, którymi dysponuje czy Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, czy Ministerstwo Finansów, ale również z pozycji naukowych – przez środowiska naukowe, przez środowiska samorządowe. Sporządzenie takiego raportu, który w naszej ocenie był oczekiwany przez Komisję, wymagałoby z całą pewnością bardzo długiego czasu przygotowań do niego i jego realizacji. Horyzont czasowy podobnych raportów to jest co najmniej rok albo nawet i dłużej. Zatem siłą rzeczy nie byliśmy w stanie przygotować bardziej kompletnych informacji. Natomiast bieżąca informacja finansowa oddaje kluczową informację na temat tego, jak powiaty działają, jak funkcjonują, jakie zadania realizują na przestrzeni właśnie tych lat. Generalnie, ta statystyka, nie ulega zbyt dużym wahaniom. Większość zadań realizowanych przez powiaty to są zadania zlecone, na które powiaty otrzymują dotacje, co po prostu generuje pytania o to, jak te powiaty powinny dalej funkcjonować.

Uważamy, że dzisiejsze posiedzenie jest takim przyczynkiem do szerszej dyskusji o roli powiatów, o ich funkcjonowaniu i pozycji ustrojowej, o ich zadaniach i ich finansowaniu. Zakładamy, że dyskusja na posiedzeniu Komisji pozwoli też na ukierunkowanie dalszych działań ministerstwa w tym zakresie. Dlatego też bardzo dziękuję za to, że Komisja zdecydowała się podjąć ten temat i dzisiaj go realizować. Bardzo dziękuję.

Przewodniczący poseł Tomasz Ławniczak (PiS):

Dziękuję bardzo. Prosiłbym teraz pana Grzegorza Kubalskiego – jeżeli można, panie Grzegorzu – zanim otworzę dyskusję, o przekazanie stanowiska Związku Powiatów Polskich, tym bardziej że zostaliśmy uraczeni pozycją książkową oraz, oczywiście, wszyscy otrzymali stanowisko Związku Powiatów Polskich z czerwca tego roku. Panie Grzegorzu, oddaję głos.

Zastępca dyrektora Biura Związku Powiatów Polskich Grzegorz Kubalski:

Panie przewodniczący, bardzo dziękuję. Szanowni państwo posłowie, w pierwszej kolejności chciałbym podziękować za to, że Komisja zdecydowała się pochylić nad kwestią ustrojową związaną z funkcjonowaniem powiatu. Jest dla mnie zaszczytem, że mogę powiedzieć kilka słów na ten temat.

Tak jak zauważył pan przewodniczący, dla części z państwa dostarczyłem przygotowany przez nas, jako przez Związek Powiatów Polskich, raport dotyczący tego, w jaki sposób funkcjonowały powiaty przez swoje pierwsze 20 lat, bo to raport wydany z okazji dwudziestolecia. Jeżeli państwo posłowie, dla których zabrakło przyniesionych przeze mnie dzisiaj egzemplarzy, są zainteresowani, z przyjemnością dostarczymy ten raport poprzez sekretariat Komisji.

Bardziej szczegółowy raport planujemy wydać w przyszłym roku, bo rok przyszły będzie akurat rokiem 35-lecia funkcjonowania powiatów, a więc jest to pewien bardzo dobry okres do tego, żeby dokonać analizy i zwrócić uwagę na to, co trzeba poprawić w funkcjonowaniu powiatów. Natomiast teraz tak pokrótce.

Jeżeli skupimy się na samym temacie, który nas tutaj zebrał, to w pierwszej kolejności musimy sobie uświadomić jedną rzecz. Działalność powiatów może i jest mało efek-

towna, natomiast jest bardzo efektywna. Dlaczego? Otóż, o ile gminy realizują w dużej mierze te zadania, które są bezpośrednio na styku z obywatelem, takie rzeczy, które są bezpośrednio widoczne w przestrzeni publicznej, jak kwestie związane chociażby z ładem przestrzennym, jak kwestie związane z zagospodarowaniem przestrzeni, o tyle powiaty w bardzo dużym stopniu koncentrują się na realizacji zadań administracyjnych – a więc tego, co wydaje się mało widoczne z punktu widzenia przeciętnego obywatela, ale bez tego państwo *de facto* nie byłoby w stanie sprawnie działać.

Przecież to właśnie na poziomie powiatów realizowane są zadania z zakresu geodezji, a więc prowadzenie ewidencji gruntów i budynków. To przecież na poziomie powiatów realizowane są wszystkie zadania związane z szeroko rozumianym bezpieczeństwem ruchu drogowego – a więc to są sprawy związane z wydawaniem praw jazdy, sprawy związane z kwestiami rejestracji pojazdów, sprawy związane z nadzorem nad stacjami kontroli pojazdów. Dane statystyczne pokazujące, o jak ogromnym wolumenie spraw mówimy, zawarte są w publikacji. Tak na dobrą sprawę, jest to coś, co z punktu widzenia takiego codziennego funkcjonowania jest prawie niezauważalne – ale to jednak robi ogromną liczbę spraw, które udaje się zrealizować właśnie dzięki efektywnemu działaniu powiatów. To jest pierwszy bardzo dużo obszar, w ramach którego jako powiaty funkcjonujemy i w ramach którego niewątpliwie nasza działalność może być uznana za sukces.

Drugi obszar, o którym warto jest tutaj powiedzieć, to jest kwestia szeroko rozumianych usług społecznych. Wiadomo, że określone zadania, które są związane ze wsparciem społecznym muszą być realizowane na poziomie gmin, i tam rzeczywiście są realizowane. Ale jeżeli już mówimy o wyspecjalizowanej pomocy, jeżeli mówimy o pewnych zadaniach, które wymagają w większym stopniu wsparcia eksperckiego, wsparcia specjalistów – to jest to właśnie ten obszar, który jest w rękach powiatów, bo przecież sprawy związane chociażby z domami pomocy społecznej, tam gdzie udzielamy wsparcia osobom, którymi nie jest w stanie się zaopiekować rodzina, to jest to, co do zasady, domena powiatów.

Jeżeli mówimy o kwestiach związanych ze wsparciem rodziny i systemie pieczy zastępczej, ze znalezieniem miejsca, gdzie dzieci, które znalazły się w bardzo trudnej sytuacji, mogą przebywać przez określony czas i gdzie będą miały perspektywę godnego i właściwego życia, a docelowo powrotu do swojej biologicznej rodziny – to jest to właśnie zadanie powiatów.

Jeżeli spojrzymy trochę szerzej, a więc na kwestie związane z ochroną zdrowia, to na poziomie podstawowym – jeżeli mówimy o sprawach związanych z lecznictwem szpitalnym, jak również w dużej mierze z ambulatoryjną opieką specjalistyczną – jest ona właśnie realizowana przez powiaty poprzez należące do powiatów szpitale powiatowe. Są to takie zadania, które są niemożliwe do przeniesienia niżej na poziom gmin, bo wymagają one odpowiedniej skali działania – i skala działania powiatów jest tą skalą, która jest, jak się wydaje, optymalną skalą do tego typu działań.

Trzeci obszar, o którym warto jest wspomnieć, jest trochę na styku z kwestią związaną z szerokorozumianymi usługami społecznymi – jest to kwestia edukacji. Oczywiście, mówimy tutaj o edukacji ponadpodstawowej, bo przecież całość edukacji ponadpodstawowej jest naszym zadaniem. I to w rękach powiatów leży to, w jaki sposób młodzież będzie przygotowana zarówno do późniejszego podjęcia swojej dalszej edukacji na studiach, jak i przede wszystkim, jeżeli mówimy o jej wejściu na rynek pracy. Tutaj również w powiązaniu z powiatowymi urzędami pracy, które zajmują się sytuacją lokalną, jeżeli mówimy o kwestiach właśnie potrzeb pracodawców, jeżeli mówimy o kwestiach zwalczania bezrobocia.

Wreszcie ostatni obszar – ten, który jest w pewnym stopniu najbardziej widoczny – to jest oczywiście ta kwestia, gdzie mamy do czynienia bezpośrednio z inwestycjami. Najwięcej inwestycji powiatowych jako takich to są, oczywiście, inwestycje w drogi powiatowe – te, które stanowią tak na dobrą sprawę bardzo często szkielet lokalnego układu komunikacyjnego. I to od działalności inwestycyjnej powiatu zależy, jakiej jakości będzie ten szkielet. Oczywiście, jest tak, że jeśli mówimy o inwestycjach, to w ramach tych poprzednich obszarów też mamy do czynienia z podejmowaniem działań, zresztą czasami bardzo ambitnych, takich jak działania związane z gruntowną modernizację czy rozbudową szpitali powiatowych. Mamy też niejednokrotnie kwestie inicjatyw zwią-

zanych z budową powiatowych instytucji kultury – jako tych, które stanowią pewien sposób integracji poprzez kulturę całej społeczności lokalnej jako takiej.

We wszystkich tych obszarach, tak jak pokazują państwu dane, które znajdują się w udostępnionej publikacji – a również, jak przypuszczam, te, które będą przez nas zbierane w przyszłym roku – powiaty poradziły sobie z tymi wyzwaniami w maksymalnym możliwym stopniu.

Dlaczego mówię o maksymalnym możliwym stopniu? Otóż nie ulega wątpliwości, że akurat szczebel powiatowy, jeżeli mówimy o kwestiach związanych z jego lokalizacją w strukturze ustrojowej Polski, jest tym poziomem, który pod pewnymi względami ma najtrudniej. Dlaczego?

Otóż w momencie, gdy następowało wyposażanie nowotworzonych poziomów samorządu terytorialnego w finanse, powiaty zostały niejako najgorzej wyposażone. Gminy, jak wiadomo, funkcjonowały od roku 1990 i one zarówno uzyskały określoną część majątku jako majątek gospodarczy, którym mogą w taki czy w inny sposób gospodarować, jak i określoną pulę podatków i opłat lokalnych. Z kolei samorządy województwa z jednej strony uzyskały relatywnie wysoki udział w podatku dochodowym od osób prawnych, z drugiej strony są jednostkami aktywnie uczestniczącymi w dystrybucji środków, które są środkami unijnymi, a tym samym mają określoną możliwość alokowania tych środków na przedsięwzięcia istotne z punktu widzenia województw. Natomiast powiaty, tak na dobrą sprawę, nie zostały wyposażone w dostateczny zasób środków, co zresztą wynika ze statystyki, którą przed chwilą przywołał pan dyrektor, i tym samym stanowi to naturalne ograniczenie możliwości naszego działania i jeszcze lepszego zaspokajania potrzeb społecznych, które są wyrażone przez lokalne społeczeństwo, lokalną wspólnotę.

Ta sytuacja, niestety, ulega jeszcze bardziej pogorszeniu. Ona ulega pogorszeniu tak na dobrą sprawę sukcesywnie przez kilka ostatnich lat, a to z dwóch nakładających się wzajemnie na siebie powodów. Po pierwsze, w momencie gdy była przyjmowana aktualnie obowiązująca ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, zostało przyjęte, że ponieważ zasób środków własnych, jakimi dysponują powiaty, jest relatywnie niewielki, to część oświatowa subwencji ogólnej, która jest przekazywana na prowadzenie szkół, wówczas ponadgimnazjalnych, obecnie ponadpodstawowych, powinna być tak skalkulowana, żeby powiaty nie musiały przeznaczać dodatkowych środków ze środków własnych na edukację ponadpodstawową. Ta sytuacja utrzymywała się do roku 2015. Od tego roku sukcesywnie rok po roku musimy dokładać coraz więcej środków ze środków własnych, po to żeby pokryć bieżące wydatki oświatowe. W chwili obecnej jest to mniej więcej 10% kwoty części oświatowej subwencji ogólnej. Oczywiście, to jest tak, że nam nie przybyło źródeł dochodów własnych, w związku z czym to, co wydatkujemy na edukację, traktując to jako określoną inwestycję w przyszłość naszych dzieci, odbywa się kosztem ograniczenia działania w innych obszarach.

Drugi czynnik, który jest czynnikiem bardzo istotnym, to jest wprowadzona na jesieni ubiegłego roku zmiana podatkowa w podatku dochodowym od osób fizycznych w ramach Polskiego Ładu, a w tym roku również w ramach programu obniżki podatków. Nie wnikam tutaj w kwestie zasadności obniżania podatków, bo nie o to chodzi – zwracam uwagę na jedną rzecz. Konsekwencją tej zmiany, która dotknęła jedynego istotnego źródła dochodów własnych powiatów, będzie spowodowanie takiej sytuacji, w której po raz pierwszy od, tak na dobrą sprawę, utworzenia powiatów budżet powiatów będzie przede wszystkim finansowany z części zarówno oświatowej, jak i pozostałych części, w tym części rozwojowej subwencji ogólnej. Ponieważ to, co było w chwili obecnej podane jako kwestia 40%, to po zliczeniu wszystkich dochodów własnych to mniej więcej było to na drugim miejscu, tak na dobrą sprawę *ex aequo* z dochodami własnymi; w momencie ograniczenia wpływów z PIT-u, co jest kwestią nieuniknioną, będziemy mieli sytuację taką, że to subwencja ogólna stanie się podstawowym źródłem finansowania powiatów, ze wszystkimi tego konsekwencjami dla pozycji ustrojowej.

Zatem podsumowując tę część swojej wypowiedzi, bowiem za chwilę jeszcze odniosę się do kwestii stanowiska, które było rozdane – dotychczasowa praktyka pokazuje, że powiaty są w stanie realizować i jak do tej pory efektywnie realizują te zadania, które zostały im zlecone. Natomiast, żeby dalej mogły tak robić, muszą mieć utrzymane określone warunki

finansowe i warunki organizacyjne, a to z kolei znaczy, że musimy bardzo szybko zastanowić się nad tym, jakie zmiany są potrzebne, żeby znowu powiaty były finansowane przede wszystkim z dochodów własnych. Mamy ze swojej strony kilka pomysłów w tym zakresie, chętnie o tym porozmawiamy przy okazji jakichś kolejnych prac.

Natomiast z jakiego powodu w ogóle zastanawiamy się nad aspektem powiatowym i czy powiat jako taki ma istotną rolę w systemie funkcjonowania współczesnej administracji? Otóż, proszę państwa, odpowiedź na to jest twierdząca. Powody, dla których tak jest, znalazły się w przesłanym wszystkim państwu stanowisku naszego zgromadzenia ogólnego. „Stanowisko (…) w sprawie kluczowej roli powiatów w ustroju terytorialnym państwa". Otóż, jeżeli patrzymy na państwo nie z punktu widzenia struktur administracji, jeżeli patrzymy nie z punktu widzenia kompetencji, jaka jest, tylko z punktu widzenia naturalnej organizacji społeczeństwa, to jest ona bardzo wyraźna. Mianowicie nasze życie, zwłaszcza poza obszarami metropolitalnymi, skupia się na dobrze zdefiniowanym obszarze, który składa się z miasta, które zaspokaja podstawowe potrzeby – te, które są dla nas na co dzień – i ze znajdującego się dookoła niego obszaru funkcjonalnego, gdzie mieszkamy, skąd dojeżdżamy do pracy, gdzie nasze dzieci chodzą do szkół podstawowych itd. Jeżeli tak spojrzymy na ten problem, to powiaty właśnie są *de facto* terenem obszaru funkcjonalnego miasta powiatowego. To jest właśnie ten obszar, w ramach którego następuje zamknięcie możliwości zaspokajania wszystkich zbiorowych potrzeb obywateli. A jeżeli tak, to jest to naturalna skala, w której toczy się nasze życie, a co za tym idzie, jest to ta skala, do której powinna być dostosowana struktura funkcjonowania administracji. Na ten właśnie aspekt zwracamy uwagę w stanowisku zgromadzenia ogólnego, jednocześnie apelując o to, co jest nam w chwili obecnej potrzebne.

Po pierwsze, chodzi o to, żeby powiaty były traktowane w sposób partnerski – jako te podmioty, które są w stanie pomóc w dobrym rozwoju poszczególnych obszarów.

Druga kwestia jest związana z tym, że niestety, mamy obecnie do czynienia z pojawianiem się co trochę projektów ustaw, które wpadają na pomysł odebrania części kompetencji powiatom i przeniesienia ich do innych organizacji, innych agend – zwykle są to agencje rządowe.

Nie mówię, że podział kompetencji jako taki jest podziałem, którego nie możemy zmienić – ale zmiany, które są wprowadzane, powinny być dokonywane w określony sposób i z zastanowieniem się, jakie są tego konsekwencje. Prosty przykład. Dyskutowana obecnie ustawa o modernizacji i restrukturyzacji szpitali sprowadza się do tego, że szpitale jako takie, w tym szpitale powiatowe, utracą samodzielność zarządzania, przy czym, żeby było istotne – utracą tę samodzielność nie na ryzyko tych, którzy będą zarządzali, tylko konsekwencje związane z decyzjami podmiotu wskazanego jako zarządzający szpitalem będą bezpośrednio oddziaływały na budżet szpitala i na budżet jednostki samorządu terytorialnego, dla którego ten szpital jest organem tworzącym. W związku z tym mogą być, oczywiście, zmiany, ale to powinny być zmiany, które są przemyślane, i takie zmiany, które nie stanowią zagrożenia dla istoty powiatu i dla istoty funkcjonowania zasady subsydiarności.

Następnie jest kwestia związana z tym, że aby powiaty mogły w pełni pokazać możliwości swojego działania, muszą mieć pozostawioną określoną swobodę do poszukiwania optymalnych rozwiązań. My, niestety, coraz częściej działamy w bardzo sztywnym gorsecie przepisów, które bardzo dokładnie opisują, wręcz z dokładnością procesową, jak pewne rzeczy należy zrobić, co *de facto* bardzo utrudnia poszukiwanie innowacyjnych rozwiązań, bez których administracja nie ma szans stawić czoła wyzwaniom współczesności.

Wreszcie, jest to kwestia – pomijając to, o czym już powiedziałem, czyli sprawy finansowe – pewnego przemyślenia mechanizmów wspólnej realizacji zadań przez powiaty i gminy. Mianowicie jest tak, że w momencie, gdy była tworzona reforma samorządowa w roku 1998, mieliśmy do czynienia z taką sytuacją, że zostało przyjęte założenie o maksymalnie pełnym rozdzieleniu kompetencyjnym zadań poszczególnych poziomów samorządu terytorialnego i wprowadzeniu zakazu przekazywania kompetencji do realizacji w górę, a więc np. z poziomu gmin na poziom powiatów. Niestety, we współczesnym świecie to stanowi czasami określony problem. Stanowi to problem – oczywiście nie do nieprzezwyciężenia, ale jednak – chociażby przy tworzeniu spójnego systemu publicz-

nego transportu zbiorowego; przy tworzeniu systemu, który powinien funkcjonować właśnie na poziomie powiatów. Ponieważ jeżeli patrzymy na przewozy pasażerskie, które są potrzebne, to przecież są to przewozy nie w ramach jednej gminy, tylko to są przewozy między poszczególnymi gminami wiejskimi a miastem, które stanowi centrum dla danego terenu – a więc przewozy, które zgodnie z ustawą o publicznym transporcie zbiorowym są przewozami powiatowymi.

Myślę, że określone bariery prawne, które dotyczą współpracy gmin w tym zakresie, powinny być przedmiotem głębokiej rozwagi, zwłaszcza że może to stanowić panaceum na to, co widzimy w chwili obecnej w niektórych regionach kraju, gdzie ze względu na postępującą depopulację, jak również starzenie się społeczeństwa, część gmin zaczyna osiągać kres swojej wydolności, a w przypadku głębokich zmian, jeżeli chodzi o system dochodów, mogą się znaleźć poza tą granicą.

Zatem podsumowując już całe swoje wystąpienie, powiaty są bardzo istotnym elementem nie tylko struktury funkcjonowania administracji, ale struktury funkcjonowania społeczeństwa. To, czego potrzebują do jeszcze lepszego zaspokajania zbiorowych potrzeb, to przyjazne otoczenie prawne i odpowiedni strumień środków, które trafiałyby jako dochody tego poziomu samorządów – i o to apeluję. Bardzo dziękuję.

Przewodniczący poseł Tomasz Ławniczak (PiS):

Dziękuję bardzo. Szanowni państwo, otwieram dyskusję. Jako pierwszy zgłaszał się kolega Waldy Dzikowski, potem oddam głos koledze Krystianowi Kamińskiemu. Proszę bardzo.

Poseł Waldy Dzikowski (KO):

Dziękuję. Panie przewodniczący, szanowni państwo, rzeczywiście w przyszłym roku mija 25 lat od 1998 r., jak została wdrożona reforma administracyjna kraju. Miałem wtedy przyjemność być aktywnym świadkiem tych zdarzeń – byłem wtedy wójtem gminy Tarnowo Podgórne, gminy podpoznańskiej – i chciałbym na ten temat powiedzieć kilka zdań z perspektywy tych prawie 25 lat.

Otóż zasadność ustrojowa powstawania powiatów była oparta na kilku przesłankach – miałem też przyjemność uczestniczyć między innymi także w tych pracach. Po pierwsze, na zasadzie pomocniczości i takiej niezależności tych trzech poziomów, które w roku 1990… znaczy dwa poziomy, które jakby zostały stworzone do tego pierwszego, podstawowego. W 1990 r. ustawą z 8 marca została wprowadzona w życie gmina i następnie w 1998 r. powiat i samorządowe województwa – czyli zasada pomocniczości.

Filozofia powstania powiatu opierała się także na kilku innych przesłankach, mianowicie też na doświadczeniach prac w gminach. Otóż nie da się zatrzymać powietrza, komunikacji, transportu, ochrony środowiska, zdrowia, szeroko rozumianej opieki społecznej w jednej gminie. I tak można mnożyć te zadania. Także realizacji planowania przestrzennego, czyli patrz prawo budowlane… Wiele rządów podchodziło – nie udało się – mam nadzieję, że kiedyś się uda – do stworzenia kodeksu budowlanego, który rozstrzygałby bardzo wiele kwestii, czyli pozwolenia na budowę, jako ten arbiter końcowy, wprowadzający główne przesłanki planistyczne i techniczne. To stanowiło podstawę do tego, aby powstał powiat, i jego zasadność. Nadal, uważam, że z perspektywy czasu ta filozofia wtedy do dzisiaj wypełnia rolę powiatu, jego zasadność w tym trzypoziomowym systemie działania gmin, powiatów i województw.

Oczywiście następnym punktem, który jakby uzasadnia jego obecność na tej scenie samorządowej – to jest także ważne, panie dyrektorze, i tu trzeba byłoby, że tak powiem, wejść w kontakt z Ministerstwem Finansów – niezależność finansowa, dochody własne. W 2003 r. wreszcie po wielu latach rolowania powstała ustawa o dochodach jednostek samorządu. Ona była sporym owocem, wreszcie nastąpiła jakaś stabilność, jakaś pełna przewidywalność. Ale, drodzy państwo, spójrzcie – wtedy nawet nie byliśmy członkiem Unii Europejskiej. Te karty należałoby rozłożyć jeszcze raz.

Zwłaszcza mówię o dochodach, bo wszyscy sami doskonale wiecie, że dzisiaj powiat jest jednostką najsłabszą finansowo. Finansowo jest gmina, potem... to świadczy o dochodach własnych, jak by brać te dane, które przytoczył pan dyrektor. Znaczy ta niezależność finansowa wynika z tego, że dochodem własnym m.in. jest PIT, tak? Samorządowe województwa są drugim po gminach niezależnym finansowo podmiotem samorządowym,

który, powiedzmy, że miał się dobrze, jeżeli chodzi o dochody własne. Mówię „miał", bo to można traktować w czasie trochę przeszłym – zaraz powiem dlaczego.

Rzeczywiście, ta słaba procentowo podstawa niezależności finansowej, czyli dochodów własnych, powoduje to, że on nie wypełnia też, a mógłby, roli kreatywnej. Powiaty stały się administratorem tych poczynań, a zwłaszcza wykonywania zadań zleconych – zwykłym administratorem. Znaczy, nie ma możliwości kreowania, tak?. Wychodzenia… – to też wynika, oczywiście, z zasady pomocniczości – nie można wkraczać w kompetencje poszczególnych organów, patrz niżej: gmina czy samorząd województw.

Ale nie ma tej roli kreującej, i uważam, że przy pełnej analizie, należałoby, panie dyrektorze, warto byłoby zderzyć to, co zamierza zrobić stowarzyszenie powiatów, z waszą oceną. Nie da się tego zrobić bez Ministerstwa Finansów, bo to jest, że tak powiem, fundamentem każdej niezależności i zasadności istnienia poszczególnych poziomów samorządu. Zawsze tak jest. Znaczy jakby konstytucja mówi, że jego rola ustrojowa polega na tym, jakie zadania ma wykonywać, w jakim procencie zadania własne, bo niezależność finansowa wynika z zadań własnych. W zasadzie gros zadań stanowią zadania zlecone. Należałoby się zastanowić, w jakich elementach powiaty mogłyby pełnić rolę taką kreatywną, na zasadzie – jeszcze raz powtarzam – pomocniczości.

Dlatego też dobrze byłoby… Jest rok, można byłoby się pokusić o to, żeby zderzyć waszą ocenę, w jakimś sensie subiektywną, z oceną rządu – który nie wykazał się, że tak powiem, dużą zaradnością, jeżeli chodzi o stworzenie większej niezależności finansowej powiatów. Wiele zadań, zwłaszcza – doskonale wiesz – jeśli chodzi o zadania administracji np. zespolonej, zostało przekazanych wprost wojewodzie, i powiat stał się uboższy w zadania własne. W związku z tym uboższy w dochody własne. Tak to jest. Subwencja, oczywiście, zalicza się do dochodów własnych, tak? Można nią jakby manipulować czy używać do innych celów niż jest skonstruowana. Lepiej, żeby tak nie bywało, ale, niestety, powiaty czasami muszą, że tak powiem, zapożyczać się z własnych budżetów na realizację innych zadań.

Rzeczywiście tak to jest i nikt nie umniejsza, żeby ludzie… że tak powiem, jak gospodarka idzie w dobrym kierunku, żeby ludzie płacili mniej podatków i żeby obciążenia fiskalne były mniejsze. Ale w konstytucji nawet jest zapisane, że jeżeli chodzi o realizację zadań, one muszą być rekompensowane przez albo dochody własne, albo takie, które zalicza się do dochodów własnych, m. in. subwencje. To się nie dzieje. Znaczy, następuje rzeczywiście to, o czym mówiłeś, zmiana przy tym Polskim Ładzie i innych kwestiach: PIT i CIT oraz chociażby niepłacenie, chyba do 26. roku życia, PIT przez młodych ludzi. Tak, to jest oczywiście, powiedzmy, dobry ruch. Ale to odbywa się kosztem poszczególnych udziałów gmin czy powiatów, czy także województw samorządowych. W związku z tym rekompensaty powinny się odbywać adekwatnie do tego, w jaki sposób odczuwają ten ubytek finansów poszczególne poziomy samorządu.

Dlatego też…, zresztą zapraszam, bo we wrześniu mam przyjemność być przewodniczącym posiedzenia podkomisji finansów komunalnych i zaprosimy Ministerstwo Finansów, także, być może, panie dyrektorze, was też. Dobrze byłoby, jak macie ze sobą współpracować, żeby porozmawiać o nowym rozłożeniu kart finansowych. Przymierzało się wiele, że tak powiem… A czas byłby wielki, bo naprawdę sporo zmieniło się w finansach. Nie mówię, że mamy położyć na ten stół nowe karty, bo gramy tymi samymi – tylko że należy je inaczej rozłożyć. Trochę już się zmieniło, bo jest karta Unii Europejskiej, są już środki europejskie. W związku z tym prosi się o to, aby także w oparciu o finanse, w oparciu o zadania własne jeszcze raz zrekapitulować całą reformę, zobaczyć, jak to się dzisiaj ma, i spróbować stworzyć chociaż w minimalnym zakresie warunki do tego, żeby powiat miał rolę także tego konstruktora, także tego doradcy, także merytorycznego, nie wkraczając w konkretne w kompetencje, nie nadzorcy, ale próbować, żeby miał także rolę sprawczą.

Wydaje się, że po 25 latach istnienia tej reformy każda władza… Znaczy, ja uważam, że im więcej władzy zdecentralizowanej, czyli mniejszy rząd, tym silniejsze państwo. Osobiście tak mi się wydaje, że tak powinna być konstruowana rzeczywistość w każdym kraju. Nie zawsze to udaje się obecnemu rządowi. Jak powiedziałem, te kompetencje są zabierane i w związku z tym władza rządowa, zwłaszcza wojewody… Moim zdaniem

wojewoda powinien mieć tylko zadania związane z nadzorem – jeżeli już, trzeba by się zastanowić, czy sądy powszechne nie byłyby lepsze – ale także nad szeroko rozumianym bezpieczeństwem państwa. Ale to jest oczywiście szeroka dyskusja na ten temat.

Dobrze byłoby, gdyby w tej dyskusji powiaty znalazły swoje prawidłowe miejsce, bo uważam, że na to zasługują. One udowodniły, że wypełnią tę rolę administracyjną. Patrz komunikacja: to było, że tak powiem, ale nie dało się tego zatrzymać, w gminie – to same gminy przyznały, że nie byłyby w stanie robić tego we własnym zakresie. I dlatego m. in. ta rola powiatów i ich zadania, które mówiłem, które wykraczają poza jedną gminę. I na te rzeczy trudno było się czy wójtom, czy burmistrzom obrażać, jak im zabrano od 1990 r. te kompetencje. Po prostu taka była filozofia i uważam, z perspektywy czasu – słuszna, ale wymagająca zrekapitulowania i szerokiej dyskusji na ten temat. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Tomasz Ławniczak (PiS):

Dziękuję. Proszę uprzejmie, pan poseł Krystian Kamiński. Oddaję głos.

Poseł Krystian Kamiński (Konfederacja):

Dziękuję. Wysoka Komisjo, dziękuję za to ciekawe przedstawienie, aczkolwiek nie zgadzam się z postawioną tutaj tezą, że powiaty są istotnym graczem czy podmiotem – nie wiem, jak to pan określił. Raczej mam wrażenie, że są istotnym problemem. Przez niecałe trzy lata tej kadencji objechałem praktycznie wszystkie 82 gminy w woj. lubuskim – nie słyszałam ani jednego pozytywnego słowa o powiatach, ale od praktycznie wszystkich słyszałem, że są problemem. Są problemem, ponieważ trzeba się do nich dokładać, a same nic nie mogą zrobić.

Tak samo objechałem praktycznie także wszystkich 12 starostów w moim województwie i, szczerze mówiąc, oni również twierdzili, że powiaty są problemem i tak naprawdę nie ma tutaj dobrego rozwiązania, bo zajmują się dwoma sprawami kluczowymi, czyli drogami i ochroną zdrowia – i nie mają na to pieniędzy. I to tak wygląda rzeczywistość. Oni nie są w stanie zrobić żadnych dróg w gminie, pomimo że to do nich należy, jeśli się gmina nie dołoży. Czyli tak naprawdę i tak problem spada nad gminę, a powiat teoretycznie zarządza. Zatem wydaje się, że powiaty raczej stwarzają więcej problemów niż je rozwiązują.

Dodatkowo, moim zdaniem, np. jednym z istotnych problemów istnienia powiatów jest sposób wybierania starostów i w ogóle, radnych powiatowych. Nad tym by można pomyśleć. Po co my w ogóle wybieramy radnych powiatowych? Tak naprawdę to jest problem. I potem starosta jest po prostu wypadkową interesów większości radnych. A czemu zamiast radnych powiatowych tymi radnymi nie mogliby być wójtowie czy burmistrzowie?

Poseł Waldy Dzikowski (KO):

To dopiero by było…

Poseł Krystian Kamiński (Konfederacja):

Ale oni są chociaż wybierani, tak? Realnie przez kogoś. Chcą robić itd. I oni…

Poseł Waldy Dzikowski (KO):

Byłaby taka destabilizacja…

Przewodniczący poseł Tomasz Ławniczak (PiS):

Pan kolega Krystian ma głos.

Poseł Krystian Kamiński (Konfederacja):

Na pewno zaoszczędzilibyśmy na kolejnych pensjach radnych oraz na różnych przepychankach ludzi, którzy nie są potem odpowiedzialni – bo radni, niestety, tak naprawdę przed nikim nie są odpowiedzialni i mało kto ich zna, a burmistrzów czy wójtów jednak ktokolwiek zna i ktoś ich w tych gminach wybiera. Zdecydowanie byłoby to tańsze rozwiązanie i uważam, że bardziej sensowne.

Ale docelowo uważam, że trzeba po prostu powiaty zlikwidować. Tak naprawdę powiaty nie są w stanie w takiej formule, jaką mamy obecnie, spełniać swojej roli. Trzeba rozparcelować kompetencje pomiędzy gminę i województwo, ale za tym rozparcelowaniem kom-

petencji powinny pójść też pieniądze, żeby dana gmina czy województwo mogły jednak te zadania podjąć czy spełniać. Tak że przy całym szacunku i opracowaniu tego, ja stawiałbym inną tezę, że należy po prostu skończyć eksperyment z powiatami. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Tomasz Ławniczak (PiS):

Dziękuję bardzo. Oddaję głos Jackowi Protasowi, mojemu zastępcy.

Poseł Jacek Protas (KO):

Szanowni państwo, ja akurat zaliczyłem dwie pierwsze kadencje jako starosta i obserwuję, jak zmieniła się sytuacja od tego 1998 r. Oczywiście, zauważam bardzo wiele problemów, na które tak naprawdę powiaty były skazane od samego początku ich funkcjonowania, a z którymi do tej pory nie potrafiliśmy sobie poradzić. Absolutnie jednak nie uważam, że powiaty są niepotrzebne czy należy je zlikwidować. Uważam, że należy je absolutnie wzmacniać. Nawet z punktu widzenia zadań tylko administracyjnych, przypominam, że ten pośredni szczebel i tak wcześniej, przed utworzeniem powiatów, też funkcjonował – w postaci urzędów rejonowych. W tych urzędach, tak jak obserwuję, pracowało mniej więcej tyle samo urzędników jak w powiatach, mimo że one realizują dużo większe zadania.

Zatem uważam, przede wszystkim tak: gminy zostały od samego początku wyposażone w majątek komunalny, co jest istotne z punktu widzenia gospodarki również finansowej, mają też możliwość kształtowania, mniejszego czy większego, ale jednak kształtowania, dochodów własnych. Powiaty są niestety tego pozbawione – nie mają majątku, nie mają zatem również możliwości uzyskiwania należytych dochodów własnych. I nad tym trzeba pracować.

My od dłuższego czasu rozmawiamy na ten temat na różnego rodzaju konferencjach, spotkaniach. Jednym z pomysłów jest tu np. wyposażenie powiatów w majątek skarbu państwa, który w tej chwili jest zarządzany głównie przez KOWR [Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa], ale nie tylko, pozostawiając do dyspozycji państwa, oczywiście, strategiczny majątek potrzebny chociażby ze względów bezpieczeństwa. To na pewno znacznie wzmocniłoby powiaty. Myślę również, że należałoby również zwiększyć kompetencyjnie, dowartościować powiaty. Tutaj duże pole do popisu jest w momencie, kiedy troszeczkę porozbieramy z kompetencji samego wojewodę, który, nie wiedzieć czemu, oprócz zadań, które ma realizować jako właściwie pełnomocnik rządu, to również realizuje równolegle zadania, które są w kompetencji i marszałka, i starosty. Można absolutnie te kompetencje tutaj rozdzielić.

Chcę zasygnalizować również, oczywiście, kilka negatywnych sytuacji, z którymi sobie nie poradziliśmy. Rzeczywiście, tak jak mamy tutaj ten raport z ministerstwa, przy tworzeniu powiatów były pewne założenia, natomiast realizacja tych założeń niekoniecznie pokrywa się z rzeczywistością. Często powiaty są za małe, za słabe. Tutaj należałoby myśleć o rzeczywistym, realnym wsparciu czy realnych korzyściach przy łączeniu…

Poseł Waldy Dzikowski (KO):

Zachęta do łączenia

Poseł Jacek Protas (KO):

Zachęta do łączenia. Tak, o tym mówię, o zachęcie do łączenia – takiej realnej, bo rzeczywiście te 5% przez 5 lat – tak, chyba w tej chwili? – te 5% nie przełamie lokalnych oporów politycznych. Zatem to muszą być realne zachęty. O tym trzeba myśleć.

Generalizując, żeby nie rozciągać mojej wypowiedzi, uważam, że ten szczebel samorządu terytorialnego wypełnia swoje zadania. Z trudnościami, bowiem został nie do końca doposażony w taki sposób, ażeby te zadania móc wykonywać. Tak jak powiedziałem, gminy, majątek komunalny, możliwość kształtowania dochodów. Województwa odżyły – tu też mam dziewięcioletnie doświadczenie jako marszałek – w momencie, kiedy otrzymały środki europejskie. Na początku też były, nie oszukujmy się, pozbawione środków na jakiekolwiek…, a podstawowym zadaniem województw jest prowadzenie regionalnej polityki rozwoju. Dopiero tak realnie od 2007 r. województwa miały rzeczywiście możliwość zajęcia się polityką rozwoju i w tej chwili dzięki znacznym środkom europejskim mogą te zadania realizować.

Oczywiście, zgadzam się z kolegą Waldym, że trzeba zmienić ustawę o dochodach jednostek samorządu terytorialnego pochodzącą z 2003 r. – co do tego nikt nie ma wątpliwości – ale prace nad tymi zmianami trwają dobre 10 lat. I na razie nie ma żadnego projektu.

Przewodniczący poseł Tomasz Ławniczak (PiS):

Dziękuję. Kolega Ryszard Wilczyński, proszę uprzejmie.

Poseł Ryszard Wilczyński (KO):

Dziękuję. Ja też mam za sobą kartę powiatową, zresztą jako przewodniczący ówczesnego sejmiku samorządowego w zasadzie współdecydowałem o mapie powiatów w woj. opolskim, a potem przez kilka lat byłem sekretarzem powiatu. Zatem z tych doświadczeń, a jednocześnie w dalszej…

Otóż nie ulega wątpliwości, że powiaty powstały jako efekt decentralizacji państwa. Stało się to dość późno i jako struktury utworzone późno zostały strukturami słabymi. *De* facto samorządy województw też są słabe, bo gdyby nie to, że dostają unijną kasę, to byłyby karzełkami – musimy mieć tego świadomość. Zatem tylko gmina jest tak naprawdę silnym elementem – pod warunkiem, że nie jest mała. Tu wymienię Dubicze Cerkiewne. W Dubiczach Cerkiewnych została jedna szkoła i liczy 53 uczniów.

I teraz, jak patrzymy na powiat od 700 lat, jak istniały grody, ośrodki władzy i załogi zamków, tak do dzisiaj struktura powiatowa dobrze się trzyma w układach funkcjonalnych. Przy czym teraz już decyduje o tym rynek edukacyjny, rynek pracy. Krótko mówiąc, powiat dobrze zamyka pewną lokalność, układ funkcjonalny – o czym mówił Waldy Dzikowski, ja będę to kontynuował.

Ponieważ, jeżeli będziemy patrzeć na powiaty tylko jako na usługę administracji… choć też warto – zaskakująco, powiaty mają najwięcej zadań, zdaje się, że ponad tysiąc, bijąc na głowę co do sztuk kompetencji gminy i województwa. Trzeba to powiedzieć. W sytuacji, kiedy nam się wyludniają obszary wiejskie – 50% terytorium kraju to jest obszar, gdzie spada liczba ludności w gminach wiejskich – to trzeba sobie zadać pytanie, na jakim poziomie będziemy walczyli z depopulacją. Proszę powiedzieć – na jakim? Chyba na takim, na którym definiujemy rynek lokalny – pracy, usług.

I to, co jest nieporozumieniem, to to, że my nie mamy relacji pomiędzy szczeblami samorządu. Ktoś kiedyś powiedział: „Samorząd w Polsce to jest leżąca drabina” – szczeble obok siebie. Trzeba się zastanowić, czy przy tych wyzwaniach rozwojowych, a w zasadzie zwijania się, niektórych obszarów, nie powinniśmy tej drabiny podnieść, żeby potworzyć relacje, czyli przenikalność zadań w górę i w dół – domykanie funkcjonalnie skali lokalnej poprzez to, żeby tam można było tworzyć różnego rodzaju związki, stowarzyszenia, układy funkcjonalne, gdzie powiat mógłby odgrywać dużą rolę właśnie jako wykonawca polityki regionalnej na tym terenie. Proszę pomyśleć w takiej właśnie oto konwencji.

Oczywiście, praktyka poszła wbrew – tzw. ZIT, które mają się nijak do układu powiatowego, czy np. lokalne grupy działania, które też mają się nijak.

Oczywiście, możemy wymienić całą serię grzechów powiatowych: od klientelizmu, kolesiostwa, te zarządy przebudowane, właśnie wybór starosty – to jest anachronizm kompletny. Z tego trzeba sobie zdawać sprawę, że jak układ polityczny opanowuje, to opanowuje od razu dziesiątki stanowisk, od zarządu zaczynając. Wiadomo, że kwestia szpitali, małych szpitali, gdzie powiat jest zakładnikiem szpitala i dorzuca stale kasę, żeby utrzymać ten rachityczny szpital, bo inaczej starosta nie przejdzie w następnych wyborach. Może inaczej, jego ekipa nie przejdzie w wyborach.

Nie potworzono pewnych mechanizmów, które dałyby szansę na efektywne funkcjonowanie. Łączenie się w grupy funkcjonalne, znaczy, żeby dwa powiaty mogły prowadzić jeden szpital czy trzy powiaty jeden szpital – to jest jeden z warunków uzdrowienia tej struktury. Trzeba, oczywiście, wiedzieć czym.

Oczywiście, przeskoczyliśmy zupełnie swobodnie nad kwestią powiatów grodzkich. O ile mapa gminna jest kompletna, obejmuje całe terytorium Polski, mapa województw jest kompletna, o tyle mapa powiatowa nie jest kompletna. Polska ma te dziury – 65 dziur,

gdzie po prostu rządzi wielka potężna gmina z prezydentem, i tam powiatu nie ma. Zatem to w ogóle pokazuje słabość strukturalną powiatów.

Nam jest potrzebne zupełnie nowe spojrzenie na powiat, tutaj powtórzę jeszcze raz: nie jako na element niezbędny z punktu widzenia usług administracyjnych, tylko ze względu na utrzymanie sprawności rządzenia w układach polski lokalnej – a lokalność w tej chwili jest definiowana właśnie przez powiat. Mówiłem o tych wszelkich rynkach pracy, edukacji i wszelkich innych ciążeń, bo to się stale utrzymuje. Zatem nie można tak po prostu wyrżnąć powiatu. Zresztą 300 miast dzięki powiatom zaliczyło jednak rozwój, stały się lokalnymi centrami – to nie ulega wątpliwości. Gdyby nie było powiatów, mielibyśmy o wiele trudniejszą strukturalnie sytuację na terenie kraju poza metropoliami czy siedzibami województw. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Tomasz Ławniczak (PiS):

Zanim oddam głos Markowi Wójcikowi, *ad vocem* prosił Waldy Dzikowski. Proszę bardzo.

Poseł Waldy Dzikowski (KO):

Chciałbym powiedzieć tylko trzy rzeczy. Otóż pierwsza rzecz, ten bałagan planistyczny i kłopoty wynikające z wykonywania tego zadania, a mianowicie tych pozwoleń na budowę i tych wszystkich rzeczy związanych z prawem budowlanym, wynikają z braku pierwotnej rzeczy, tj. braku ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. To jest praprzyczyna, kolego Ryszardzie, całych problemów i w powiatach, i w gminach. Ale tego, mam nadzieję, że kiedyś się doczekamy, i to w najbliższym czasie. Jak mówię, był pomysł stworzenia takiego kodeksu budowlanego, który łączyłby prawo budowlane i prawo o zagospodarowaniu i planowaniu przestrzennym. Nie jest to też do końca wina po stronie właśnie powiatów.

Druga rzecz, chciałbym powiedzieć, że nieuniknione jest, że kiedyś powinna być stworzona matryca, taka ustawa matka o metropoliach. Nie poszczególne metropolie… Na razie mamy metropolię śląską, były propozycje innych projektów metropolii – pomorska, gdańska, wrocławska. Znaczy, byliśmy blisko, żeby stworzyć taką matrycę do stworzenia metropolii. Prędzej czy później tak się stanie, bo chociażby na przykładzie Poznania… znaczy, więzy pokrewne komunikacji, planowania, różnych dziedzin życia, które są, że tak powiem, ważne dla społeczeństwa sięgają często 50 km od miasta. I tak się dzieje w wielu. Ten nerw musi być jakoś połączony, między mniej aktywnym podmiotem – w tych niezależnych, bo są potworzone takie jakby dobrowolne stowarzyszenia nazywane metropoliami. Na przykład w Poznaniu jest taka – powiedzmy, w cudzysłowie – metropolia, która łączy w sobie wspólny bilet komunikacji i parę innych rzeczy. Znaczy nie ma ustawy, ale jest utworzona. I powiat będzie aktywnym graczem na tej scenie, aktorem wręcz, powiedziałbym.

Myślę, kolego, że chyba się nie zrozumieliście z tymi starostami, z którymi rozmawiałeś, bo oni pewnie mówili o braku pieniędzy, niezależności finansowej, nierealizacji pomysłu i filozofii, który przyświecał powstawaniu powiatów – pewnie o tym mówili. Znaczy, zasadność itd. – jeżeli się odbiera kompetencje i nie realizuje się filozofii tego, czemu miały służyć. Przy czym starosta, który mówi o tym, że trzeba zlikwidować powiaty – to co on tam robi? Przywieź, chętnie z nim porozmawiam. Jak znajdziesz takiego jednego starostę, który powie tu *pro publico bono*, żeby zlikwidować jego powiat, to – idziemy na obiad, powiem tak kolokwialnie.

Jeszcze jedno. Ja też byłem w sejmiku, jak byłem wójtem, gdzie zasiadaliśmy, była możliwość łączenia, jak były te sejmiki. Znaczy, nie jest to dobre rozwiązanie – mimo że czułem się całkiem nieźle. Znaczy, doświadczenia pokazały, że na tych poziomach nie do zrealizowania jest… Ja też często myślałem, czy nie zastanowić się nad kompletnie nowym ustrojem powiatu. Czy np. starosta nie mógłby być wybierany w wyborach bezpośrednich – i dobrać kompetencje? No niekoniecznie, bo dzisiaj kreatywna rola starosty jest żadna – wójta można wybierać, a on jest dzisiaj, że tak powiem, trochę niedoszłym głównym księgowym i dyrektorem administracyjnym, i filozofia, która miałaby przyświecać w wyborze bezpośredniego starosty, trochę jakby nie idzie po drodze. W związku z tym wójtowie wybierani, np. no nie wiem, mówię na przykładzie tego największego powiatu poznańskiego, obwarzanek wokół miasta Poznania: już 17 gmin, 17 wójtów,

burmistrzów, każdy w swoją stronę – to dopiero byłby paraliż! Nie umiem sobie tego po prostu wyobrazić. Znaczy przyświecałyby im dobre intencje – działania dla swojej gminy – i tam dopiero działyby się cuda rzeczywiście. Znaczy, lepiej, żeby była ta niezależność. Nie posądzam wójtów, burmistrzów o złą wolę – żeby było jasne. Oni tak są skonstruowani – muszą działać dla dobra swojej gminy. Ale wtedy interesy i uchwalenie czegokolwiek, stworzenie jakiegoś konsensusu – współczuję temu staroście, nie chciałbym być tym starostą – i wtedy jest już kompletny paraliż. Zatem…

Okej, mam trochę inne doświadczenia, ale chyba już trochę ich mam.

To tyle tak w sposób trochę zaczepny, ale życzliwy, żeby próbować gadać ze sobą i…

Poseł Krystian Kamiński (Konfederacja):

Po to jest dyskusja.

Poseł Waldy Dzikowski (KO):

Dokładnie tak. Dziękuję, panie przewodniczący.

Przewodniczący poseł Tomasz Ławniczak (PiS):

Dziękuję. proszę bardzo, Marek Wójcik. Ja też jeszcze na końcu się ustosunkuję do różnych rzeczy, wypowiedzi. Proszę bardzo, Marek Wójcik.

Pełnomocnik zarządu – ekspert ds. legislacyjnych w Związku Miast Polskich Marek Wójcik:

Dziękuję, panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, szanowni państwo, po pierwsze, chcę podziękować za tę debatę, bowiem bardzo rzadko rozmawiamy o sprawach ustrojowych. Zatem bardzo dziękuję inicjatorom tej rozmowy.

Postaram się wypowiedzieć, chociaż można posądzać mnie o subiektywizm, z oczywistych powodów – że moje serce jest po stronie powiatowej od wielu lat. Ale to nie oznacza, że za chwilę nie będę mówił też o kwestiach trudnych. Natomiast wydaje mi się, że powinniśmy bardzo wyraźnie sobie powiedzieć, żeby nie było żadnych wątpliwości, że ta dzisiejsza rozmowa to nie jest próba oceniania tego, co powiaty robiły do tej pory – ja przynajmniej nie czuję się kompetentny, żeby dokonywać tego typu oceny – tylko raczej jako próba rozmowy, co ma być dalej. Tak bym sugerował.

Natomiast dlaczego powiedziałem o tym, że pozwolę sobie powiedzieć też o paru rzeczach trudnych. Przejrzałem ten raport, który przygotował Związek Powiatów Polskich w ubiegłym roku, i powiem o kilku kwestiach. One nie będą w hierarchii ważności, po prostu tak, jak wynikało to z tego raportu. Jeżeli będą też krytyczne uwagi co do tego raportu, to proszę przyjąć je z życzliwością, ponieważ uważam, że najlepszym przyjacielem jest ten, kto mówi mi życzliwie, co robię źle – więc to w ten sposób.

Natomiast nie ulega wątpliwości, że dobrze, że rozmawiamy o tym, bo powinniśmy zacząć dyskutować o tym, jaka ma być rola samorządu w przyszłości – na tej zasadzie, że najpierw określamy, jak Polska ma się rozwijać, jak ma kształtować rozwój społeczny, gospodarczy, i do tego dokładać potem elementy, a nie odwrotnie. Bardzo często jest odwrotnie. Ludzie mówią: a to trzeba kogoś zlikwidować, a to trzeba kogoś połączyć itd, nie mając przed sobą strategicznego celu. Zatem najpierw strategiczny cel – potem narzędzia do jego realizacji. Natomiast nie ulega wątpliwości, że po, już dzisiaj, 33 latach od okresu transformacji, po 32 od początku reaktywowania samorządu, potrzebne nam jest nowe życie. Jestem do tego głęboko przekonany, nie tylko w kontekście powiatów. Jeżeli mamy myśleć o tym, że Polska ma się rozwijać dalej, to powinniśmy porozmawiać o tym, jaką rolę ma w tym odgrywać samorząd terytorialny.

Teraz co do tych szczegółowych kwestii. Do autorów raportu mam prośbę o to, żeby przy okazji 25-lecia nie zapomnieć o pewnych elementach, o których w tym raporcie mówiło się mało. Uprzejmie dopominam się o to, żeby w przypadku pilotażu miejskich stref usług publicznych, o którym tam jest jedno zdanie, zauważyć, że również w Nakle i w Polkowicach była miejska strefa usług publicznych i ten pilotaż jednak wniósł sporo do przyszłego modelu powiatów.

Dalej, ten raport i ta analiza zawiera pewien brak, który dotyczy miast na prawach powiatu, bo nie można abstrahować od tego, że powiat to także miasto na prawach powiatu. Natomiast tu może niepotrzebnie w tej dyskusji ograniczamy się tylko

do powiatu, w tej jego roli, którą – z obrzydzeniem zawsze to wymieniam, przepraszam – ziemskiej. Tak więc to nie jest żadne pojęcie formalno-prawne, a pokutuje: „powiat ziemski". Jasne, że to są ziemie, i tak jak ktoś z państwa słusznie wcześniej powiedział, pojęcie ziemi funkcjonuje historycznie od lat. I mimo wielu podziałów, mimo rozbiorów, te ziemie dalej są. Czy nam się to podoba, czy nie podoba, ziemie dalej funkcjonują, czyli ta namiastka społeczności powiatowej zawsze była i moim zdaniem będzie. Natomiast kwestia miast na prawach powiatu odgrywa szczególną rolę – do tego za chwilę wrócę.

Następna sprawa jest taka, że przy okazji rozmów o powiatach trzeba bardzo wyraźnie i twardo powiedzieć – i to też jest pewna historia, ale trzeba z niej wyciągać wnioski – że w 1998 r., kształtując nowy podział terytorialny, a przede wszystkim kształtując finanse, wtedy właśnie popełniono błąd systemowy, a nie w roku 2003, jak była mowa o dochodach jednostek. Rok 2003 był następstwem tego, że w 1998 r. głównie ówczesny wiceminister finansów, jak trzeba to wymienię nazwisko, był mało przychylny dla samorządu powiatowego i powiaty zostały wówczas dotknięte niedostosowaniem dochodów, które pokutuje do dzisiaj. W związku z tym też prośba – patrzę na pana Grzegorza – ten moment warto zauważyć, bo zła sytuacja finansowa powiatów nie zaczęła się w 2003 r. przy okazji ustawy o dochodach, tylko zaczęła się już w1998 r. przy ich kształtowaniu. To na pewno jedna rzecz.

Oczywistą rzeczą jest to, że trzeba doprowadzić do dywersyfikacji dochodów, jeżeli chodzi o samorządy powiatowe – to następna rzecz. Dużym błędem było odejście od podstawowych systemowych rozwiązań zapisanych na początku przez reformatorów – tu zawsze chylę czoło przed panem premierem Jerzym Buzkiem – mianowicie to podstawowe założenie, dotyczące chociażby administracji zespolonej. Zwrócę się tu do pana dyrektora Ziomka – zgadzając się z panem, że żeby zrobić taką pełną analizę, trzeba byłoby wydać pewno sporo pieniędzy i trwałoby to długo – ale w kontekście administracji zespolonej to nie wymaga takich długich prac, a to, jak została zrujnowana ta idea, jest niebywałe. Dzisiaj mamy jej szczątki. Nawiasem mówiąc, też w takiej wersji przedziwnej typu: Państwowa Straż Pożarna i relacje powiatu z Państwową Strażą Pożarną i ten wątek dotyczący przekazywania środków i metody ratowania, też w jakimś sensie budżetów powiatowych. Natomiast to wymaga rewizji, także w kontekście tego, co się dzieje w tej chwili i zmiany priorytetów. Priorytet bezpieczeństwo będzie odgrywał coraz większą rolę. Dlatego wydaje mi się, że trzeba do tego wrócić.

Następna sprawa, którą też trzeba powiedzieć uczciwie, powiaty dzisiaj ratują administrację, wszelaką administrację, także tę zespoloną. Tak być nie powinno, że ta administracja, która jest niedoszacowana, od administracji przede wszystkim budowlanej chociażby, weterynaryjnej, sanitarno-epidemiologicznej – gdyby nie powiaty ona umarłaby już dawno, a i tak jest na tendencji zniżkowej. Mówmy szczerze, tak? Zatem mówimy o administracji, która nie może działać dobrze, bo jest niedoszacowana i moim zdaniem zbytnio spionizowana. Wszyscy dążą do silosu – ma być pion od góry do dołu. Następne obszary chcą być dalej spionizowane. To nie jest dobrze. W związku z tym trzeba też oddać hołd powiatom, że – to też mniej lub bardziej formalnie, o czym też mówię otwarcie, bo czasami to jest nieformalnie – ratują tę inspekcję i ona jeszcze jakoś tam przędzie. Oczywiście, ma w skali kraju 2000 etatów, ale wypełnienia jest 1200, bo gdyby nie było 1200, to ci pracownicy nie przekraczaliby płacy minimalnej. W związku z tym zróbmy z tym, jak coś, porządek.

Teraz miasto na prawach powiatu. I tutaj też muszę zastrzec, że jako osoba jestem życzliwy powiatom, natomiast chciałbym powiedzieć, że trzeba uregulować relacje między powiatami, trzeba wrócić do rozmowy na temat tego, kto ma być miastem na prawach powiatu. Ponieważ ten temat odsuwamy w czasie, ale kazus Piły, Sieradza, Ciechanowa, które wtedy, przed laty, zdecydowały się na to, że nie są miastami na prawach powiatu, i innych miast, które też chciałyby uzyskać ten status – po prostu trzeba podjąć tę rękawicę. To jest trudna, niełatwa rozmowa, ale nie możemy ukrywać, że tematu nie ma. Mamy dzisiaj bowiem do czynienia z takimi sytuacjami, gdzie mamy – wymienię nazwy, żeby nie było – sytuację miasta Suwałki – prawie 70 tys. i powiatu suwalskiego – 35 tys.; Grudziądz – 93 tys., powiat grudziądzki 39 tys. To nie jest zamach na powiat suwalski ani grudziądzki, tylko te relacje chyba muszą być inne, i być może dojrzeliśmy

do tego, żeby starać się doprowadzić do tego, aby w zakresie tych relacji przynajmniej podjąć jakiś pilotaż nowego życia, bo tak nie powinno być. Jeszcze przykład, mój ulubiony: powiat skierniewicki – 38 tys. mieszkańców, Skierniewice – 47, i powiat skierniewicki, który nie ma ani jednego kilometra drogi powiatowej – myślę, że dobrze pamiętam – i ani jednej gminy o statusie miejsko-gminnym, same gminy wiejskie, bo ówczesny wojewoda skierniewicki uznał masowo, dofinansował gminne drogi do przekształcenia na wojewódzkie i tam prawie zupełnie nie ma powiatowych dróg.

Ale wymieniam to dlatego, że trzeba się zastanowić nad tym, co będzie, także z powodów demograficznych. Ponieważ policzyłem sobie, że około 50 powiatów będzie mieć za 20 lat ok. 25 tys. mieszkańców i mniej. I znowu to nie jest zamach na powiaty, bo to są silne społeczności, one zasługują na szacunek. Tu jako przykład podam ciągle ten powiat sejneński, który jest szczególny – tam ma być za chwilę 15 tys. ludzi, ale to wcale nie oznacza, że ten powiat nie powinien być, bo on jest specyficzny, także w kontekście naszych relacji z Litwą itd, tej społeczności, ale trzeba się zastanowić, jak ma działać. On będzie miał nieprawdopodobnie trudną sytuację z powodów ekonomicznych. W związku z tym nie można odkładać rozmowy na ten temat, trzeba spróbować to jakoś ukształtować – musi być na to jakieś nowe spojrzenie. Tym bardziej, że mamy dzisiaj nieprawdopodobne zróżnicowanie, jeżeli chodzi o populację – różnica między największym a najmniejszym powiatem jest 23 razy. Największy powiat, poznański, jest 23 razy większy niż najmniejsze powiaty: bieszczadzki i właśnie sejneński. Jest pytanie – jak to ma działać?

Kwestia tych powiatów, które są wokół miast, bo niektóre z nich są nieprawdopodobnie silne. Przywołany powiat poznański, który za chwilę będzie większy niż miasto Poznań; bardzo duży powiat kielecki; powiat, w którego zarządzie miałem zaszczyt być – nowosądecki, który jest prawie trzy razy większy niż miasto Nowy Sącz – ponad 200 tys.; powiat tarnowski, nowotarski – to są bardzo silne jednostki. A z drugiej strony mamy powiaty o wiele mniejsze. Pytanie, czy ta kategoryzacja, o której rozmawiamy przy okazji gmin, bo ona się pojawia: gminy wokół dużych miast i z dala od szosy – czy nie powinniśmy też odważnie powiedzieć o pewnej kategoryzacji powiatów, co może im tylko pomóc, a nie odwrotnie.

Bardzo dziękuję panu posłowi, że powiedział o metropoliach, dlatego że to też jest kwestia stojąca przed nami. Uważam, że jeżeli chodzi o metropolie, to one muszą się pojawić i musi się rozstrzygnąć, jak te duże metropolie mają działać i jak w tym kontekście umocować powiat. Mieliśmy za sobą taką dyskusję, czy metropolia ma być takim dużym powiatem, czy nie. Nie bałbym się dyskusji na ten temat, rozmowy. Tym bardziej, że to muszą być rozmowy, które będą trwały długo i będą z szacunkiem dla wszystkich partnerów, z jak największym szacunkiem, tak żeby podejść do tego rozsądnie.

Może jeszcze na koniec o dwóch rzeczach. Chcę zauważyć to, że w ciągu tego okresu już ponad 23 lat mamy wiele przykładów bardzo dobrej współpracy między powiatami a innymi jednostkami samorządu, głównie gminami. I to nie jest tak, że zawsze powiaty były dla gmin ciężarem. Udało się wypracować bardzo wiele dobrych praktyk. Natomiast z całą pewnością potrzebne jest nam zdecydowane przemyślenie co do zakresu zadań powiatowych. Ponieważ powiaty, mam wrażenie, od samego początku czują się jak w przeciągu – są pootwierane okna i nigdy nie wiadomo, co nam zaraz wyfrunie – a to może drogi do gmin, a to, co z tymi szpitalami powiatowym, co z tym zrobić, a może szkoły ponadpodstawowe też do większych gmin, a może miasta powinny przejmować drogi powiatowe – nie tylko miasta na prawach powiatu, ale inne miasta. Cały czas pojawiają się tego typu pomysły. W związku z tym nie da się, jak wiecie, drodzy państwo, żyć w takim przeciągu i myśleć racjonalnie o przyszłości, bo człowiek cały czas się tylko rozgląda, czy ktoś mu noża w plecy nie wysadzi. Zatem wydaje mi się, że o wiele lepiej będzie, jak porozmawiamy o tym uczciwie, nawet jeżeli to kogoś zaboli. Ale przynajmniej będzie szansa na to, aby tam kształtować przyszłość w atmosferze spokoju.

To tyle. Przepraszam, że były też głosy krytyczne, ale z życzliwości. Natomiast jeszcze raz bardzo dziękuję za tę rozmowę i, panie przewodniczący, ośmielam się prosić o następne spotkanie tego typu, tak żebyśmy wracali, bo to jest bardzo konstruktywne i moim zdaniem da szansę na rozsądne rozwiązania w przyszłości. Bardzo dziękuję.

Przewodniczący poseł Tomasz Ławniczak (PiS):

Dziękuję. Szanowni państwo, jedna uwaga, w pierwszym rzędzie do kolegi Krystiana. Byłem wicestarostą ostrowskim w Wielkopolsce. W jednym roku starostwo otrzymywało – podjąłem taką analizę – od 55 do 60 tys. spraw – zatrudnialiśmy ponad 150 pracowników, przejęliśmy stan etatowy 156, na końcu było 162, kiedy obchodziłem. Wraz ze zniknięciem powiatów te sprawy nie znikną. Te sprawy trzeba będzie przekazać albo do urzędów gmin albo wyżej – do województwa. Wyobrażam sobie, jak w Wielkopolsce mieszkaniec gminy Sieroszewice, mieszkaniec gminy Trzcinica w powiecie kępińskim będzie jeździł do Poznania załatwiać sprawy, które może załatwić w Kępnie. Zatem ze względu na to ten szczebel jest potrzebny. Oczywiście, można to… ponieważ powiaty poza sprawami samorządowymi załatwiają także sprawy administracji rządowej.

Szanowni państwo, w bardzo lapidarnym skrócie, Polska wczesnopiastowska rozpoczynała się od kasztelanii. Królem, który wprowadził powiaty był król jednocześnie czeski – Wacław II. Jego panowanie było krótkie – pięcioletnie, 1300-1305, ale on – przepraszam, tutaj za nowoczesne sformułowanie – zaimplementował w Polsce powiaty. Ponieważ Czechy, które wchodziły w skład Rzeszy Niemieckiej, miały już tę organizację, jak na tamte czasy nowoczesną. Proszę zwrócić uwagę, że czy to powiaty, czy to dystrykty utrzymały się potem nie tylko do końca Korony Królestwa Polskiego i Rzeczypospolitej Obojga Narodów, ale bez względu na to, jak zaborcy dzielili nasze ziemie, one były. Ta forma organizacji administracyjnej funkcjonowała pod wszystkimi trzema zaborami. Ale reprezentowała administrację, bo w starej Koronie Królestwa Polskiego starosta był reprezentantem władzy królewskiej – nie było samorządu powiatowego. Samorząd był na poziomie miast – to miejski, oczywiście, to było inne społeczeństwo – i województw, jako sejmiki ziemskie czy wojewódzkie, jako samorząd szlachecki. Natomiast potem – w Rzeczpospolitej – zaczęło to się trochę mieszać, bo przy staroście jako reprezentancie władzy powiatowej zaczęły funkcjonować niepochodzące z wyboru, ale z doboru, rady, które mu pomagały.

Oczywiście, w PRL-u powiaty stworzono, ale jako terenowe organy jednostki administracji państwowej, czyli *de facto* nie odtworzono samorządu. I teraz nawet po 1989 r., kiedy istniał już samorząd – a właściwie od 1990 r., przywrócono samorząd terytorialny na szczeblu podstawowym – istniały urzędy rejonowe, bo z tą ilością spraw, – patrz powiat ostrowski: 50 tys. w zaokrągleniu – do administracji rządowej mieszkaniec dawnego woj. kaliskiego nie musiał jechać do Kalisza, a mógł to załatwić w Ostrzeszowie, w Kępnie, Krotoszynie itd, i tak na terenie 49 województw w starej szacie. To do tej pory funkcjonuje. I powiaty, nawet w tej nowej formule – i nie ma tutaj innych szans – będą zawsze spełniać dwojaką rolę – reprezentacji władzy rządowej w terenie i wykonywania zadań administracji rządowej, i tego, co dopiszemy, rozsądnie, w ramach władzy samorządowej.

Powiem tylko jeszcze tak. Drogi. Oczywiście, abstrahując od powiatu skierniewickiego, w ogóle z podziałem i z samą geneza w latach 1998-1999 było tak, że skoro na nowo dzielimy administracyjnie Polskę, to trzeba wyposażyć wszystkie jednostki samorządu terytorialnego w jakąś własność. Co z drogami publicznymi? Generalnie rzecz biorąc, drogi krajowe przypisano województwom, a wszystko to, co było poniżej, a było drogami państwowymi, przejęły powiaty. I teraz mamy sprzeczność nawet w zapisach ustawy o drogach publicznych a realnym wykonaniem tego w terenie, bo według definicji drogą powiatową powinna być ta droga – proszę mnie zweryfikować, panie Grzegorzu, bo pan jest encyklopedią w tym zakresie – która łączy siedziby gmin z siedzibą powiatu, ewentualnie z inną siedzibą powiatu, i siedziby gmin pomiędzy sobą. A w 1998 r. machnięto na to ręką, bo nikt nie miał na to głowy – to jest kilkadziesiąt tysięcy dróg w kraju! – „A całą resztę powiatom, nie będziemy dzielić pomiędzy gminy i powiaty”. Dlatego powiaty dostały nie tylko drogi, które odpowiadają tym kryterium, ale typowe drogi gminne, a nawet dukty leśne, za które do tej pory odpowiadają – i to wszystko jest na garnuszku powiatu. Ale generalnie rzecz biorąc, podstawowy szkielet tych dróg, to naprawdę szkielet dróg lokalnych. Drogi powiatowe, szczególnie te łączące poszczególne gminy, to jest podstawowy szkielet dróg lokalnych. I powiaty nie zostały wyposażone w taką sumę dochodów własnych, które pozwalałyby, przynaj-

mniej wtedy, na przełomie wieków, to wszystko utrzymać. Stopniowo, sytuacja powiatu nie pogorszyła się, tylko polepszyła. W międzyczasie bowiem, po pierwsze, podniesiono udział w PIT – do 10,4%, a na samym początku – przecież byłem też radnym powiatowym pierwszej kadencji – to była rozpacz – poniżej 2%.

Poseł Waldy Dzikowski (KO):

1,8%.

Przewodniczący poseł Tomasz Ławniczak (PiS):

Proszę?

Poseł Waldy Dzikowski (KO):

1,8.

Przewodniczący poseł Tomasz Ławniczak (PiS):

Właśnie. To była rozpacz. Potem do tego doszła możliwość korzystania z funduszy europejskich – tak od 2004 r., patrz de facto 2005 r. Najpierw skromna, a potem większa. Potem doszły różnorodne fundusze rządowe, patrz schetynówki, a po 2015 r., na co moi koledzy z partii opozycyjnych patrzą niejednokrotnie: „To jest rozgrywka polityczna" – fundusze rządowe, które są zdecydowanym doładowaniem, czasem turbodoładowaniem, ale właśnie ze strony rządowej, jednostek samorządu terytorialnego, w tym powiatu.

I doświadczenie, jeśli chodzi o drogi. Kiedy byłem radnym i członkiem zarządu przez dwa ostatnie lata, też powiatu ostrowskiego, obliczyłem sobie, że powiat jest w stanie zmodernizować wszystkie drogi powiatowe – tak, jak chcemy, jeżeli będą wydatki takie, jakie mamy, obliczyłem to – mniej więcej w 2070 r. – na 70 lat. Kiedy weszły schetynówki i weszliśmy do Unii Europejskiej, to skróciło się o lat 20 – bo też byłem radnym powiatowym – do 2050 r. Teraz, w związku z takim zakresem rządowego Funduszu Rozwoju Dróg, do niedawna Funduszu Dróg Samorządowych, tudzież Polskiego Ładu itd, szanowni państwo powiat ostrowski wszystkie drogi będzie miał, że tak powiem, odfajkowane do końca lat dwudziestych. Oczywiście, te, które już 20 lat temu modernizowano, też potrzebują następnej modernizacji, ale ona już nie będzie tak droga. Mówię tutaj o tym, że sytuacja nie pogorszyła się, tylko się polepszyła. Ale to są też pewne pozory.

Największym ciężarem – i dyskutujemy o tym niejednokrotnie – jest szkolnictwo i sposób naliczania subwencji oświatowej w ramach subwencji, którą otrzymuje powiat. Ja akurat mam nieco odmienny pogląd, przynajmniej od tego, co literalnie powiedział pan Grzegorz, że subwencja ogólna powinna pokrywać całość szkolnictwa – natomiast wynagrodzenia wraz z pochodnymi. Gdyby to szło na wynagrodzenia z pochodnymi i za to odpowiedzialne byłoby państwo, a cała substancja materialna – za to odpowiedzialny byłby powiat. Jasne kryterium odpowiedzialności – i powiaty naprawdę dałyby sobie z tym radę. Mankamentem powiatów – Krystian akurat wyszedł – jest ich wielkość. Popatrzyłem sobie na wielkość powiatów w woj. lubuskim, to są mniejsze powiaty, gdyby powiat… to też był grzech pierworodny powołania powiatów. Byłem w AWS, przepraszam, oczywiście na poziomie radnych, widziałem zabiegi itd, tak jeszcze starych wojewodów, jak i potem w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Proszę państwa, każde większe miasto, nawet już kilkutysięczne zabiegało o to, żeby zostać powiatem, i zabiegało o to, który wójt tutaj pójdzie. Było rozpychanie się łokciami.

Poseł Waldy Dzikowski (KO):

Tam były koalicje ponadpartyjne.

Przewodniczący poseł Tomasz Ławniczak (PiS):

Gdyby wówczas… proszę ?

Poseł Waldy Dzikowski (KO):

Były ponadpartyjne koalicje.

Przewodniczący poseł Tomasz Ławniczak (PiS):

Tak, tak, ale w naszym województwie wielkopolskim jest takie pozytywne rozwiązanie – powiat czarnkowsko-trzcianecki, gdzie dwa miasta, mniej więcej równe, potrafiły się porozumieć i powołały jeden stosunkowo duży, 80-tysięczny, czy w tej chwili ponad

80-tysięczny, powiat. Gdyby to były co najmniej 80-tys. powiaty, z pewnym wyłączeniem, to tak jak kolega Ryszard wskazywał, wielu rzeczy nie byłoby w ogóle, nie byłoby problemu, bo inaczej, rzeczywiście, wygląda to z perspektywy powiatu 160-tysięcznego, jakim jest powiat ostrowski, a inaczej będzie wyglądało z punktu widzenia niespełna 40-tysięcznego powiatu międzychodzkiego w Wielkopolsce. I to są też problemy związane z tym, co powiedział kolega Marek Wójcik – niedługo w związku z depopulacją będą powiaty 25-tysięczne i staniemy przed problemem zmiany mapy administracyjnej poprzez łączenie powiatów – nie poprzez ich, powiedzmy, likwidację, ale konieczność łączenia.

Ten szczebel, który u nas jest zorganizowany już od ponad 700 lat w postaci powiatów, we Francji też funkcjonuje, z tym, że w systemie ustrojowym Francji to nie jest samorząd. Tam istnieją dystrykty powoływane jako administracja rządowa – nie mają nic samorządowego. Były też tego rodzaju pomysły, żeby zorganizować szczebel administracji na poziomie powiatu, ale bez samorządu, tylko rozdzielić sprawy samorządowe w dół i w górę. Ja jestem zwolennikiem, aby to pozostało w dotychczasowej formie.

Jeszcze mamy – to też jest gorąco dyskutowane wśród samorządowców – sprawa szpitalnictwa. Sprawa szpitalnictwa była tutaj poruszona, bo budżet szpitalnictwa jest wyodrębniony z budżetu powiatu. Pieniądze w tym budżecie dotyczącym szpitalnictwa są w kontrakcie, powiat ich w żaden sposób nie definiuje. Ale powiat poprzez… i teraz real – przepraszam, mówiąc slangiem językowym – jest taki, że niejednokrotnie starostowie zakulisowo rywalizują pomiędzy sobą, jak ściągnąć do powiatu lepszego specjalistę, żeby był lepszy kontakt, podbierać wysokością wynagrodzeń i ewentualnie doposażyć w dobry sprzęt. Proszę państwa, taki jest real. Czy nie lepiej zorganizować to w ten sposób – ale tutaj musi być pośrednictwo państwa – aby tę sieć powiatu ułożyć tak, żeby za jeden-dwa szpitale odpowiadały wspólnie dwa-trzy powiaty, bo to jest i tak wyodrębnione budżetowo. Ale wtedy to już nie będzie elementem lokalnej propagandy politycznej, która też funkcjonuje na szczeblu lokalnym.

Proszę państwa, co do wyborów, ja akurat jestem zwolennikiem pozostawienia**,** nie będę już tego rozkręcał. Natomiast chcę powiedzieć, że powiaty są potrzebne. Niejednokrotnie jest bardzo potrzebna – i to też wiem jako samorządowiec i gminny, i powiatowy – współpraca. Nie żadne szantażowanie, ale współpraca i koordynacja pomiędzy samorządami właśnie pierwszego i drugiego szczebla. Bowiem jeśli chodzi o te drogi kategorii powiatowej, na którym gminom szczególnie zależy, a są to z reguły drogi najważniejsze, to gminy są w stanie się dołożyć, mając z reguły lepiej wyposażone samorządy i ta fuzja finansowa rzeczywiście popycha sprawę do przodu. Jeżeli do tego dołożymy fundusze rządowe, bo na drogi lokalne od 2014 r. powiaty ani gminy już nie mogą pozyskiwać pieniędzy unijnych, to wtedy stan tych dróg rzeczywiście się polepsza.

Nie zgodzę się tutaj ze zdaniem, że powiaty są niepotrzebne. Nie tylko są potrzebne, bo trzeba będzie coś zrobić z 55-60 tys. spraw dla powiatu 160-tysięcznego i odpowiednią ilością tysięcy spraw dla różnych innych mniejszych lub większych powiatów, ale powiaty załatwiają też naprawdę bardzo wiele spraw tutaj – na miejscu – w odległości kilkunastu, dwudziestu paru, czasem kilku kilometrów od miejsca zamieszkania przeciętnego obywatela. I spełniają tę pozytywną rolę.

Rzeczywiście, dorobek jest tutaj niebagatelny. Polska powiatowo-gminna rzeczywiście się zmieniła, gdybyśmy spojrzeli na jakość dróg powiatowych, proszę państwa, dwie dekady temu i obecnie. Oczywiście, nie wszystko jeszcze zostało zrobione – natomiast nie da się tego po prostu porównać. Natomiast w ramach finansów, rzeczywiście, najgorętsza jest sprawa szczególnie sposobu naliczania subwencji oświatowej. To naprawdę rozwiązałoby bardzo wiele spraw.

Szanowni państwo, nie będę już rozwijał innych wątków, na tym będę już kończył, bo i tak trochę przedłużyłem. Czy ktoś jeszcze chciałby zabrać głos?

Szanowni państwo, w związku z tym zamykam dyskusję. Zamykam też posiedzenie. Informuję, że protokół z posiedzenia wraz załączonym pełnym zapisem będzie do wglądu w sekretariacie Komisji. Dziękuję.

Pełnomocnik zarządu – ekspert ds. legislacyjnych w ZMP Marek Wójcik:

Panie przewodniczący, wniosę tylko aneks do powiatu skierniewickiego i dróg, bo chcę być precyzyjny. Źle się wyraziłem – wojewoda zamieniał drogi wojewódzkie na powiatowe wtedy w ramach... W związku z tym to sprostowanie, żeby być uczciwym wobec powiatu skierniewickiego – w tę stronę to szło, powiat dostał tamte drogi powojewódzkie.